

O controle inflacionário como formula de sucesso.

Análise comparativa entre a economia brasileira e a argentina na década de 1990.

Por Gabriel Nava Lima¹

Nesse artigo busca-se fazer uma comparação, superficial é claro, de dois momentos econômicos específicos da economia latino-americana: a implantação do Plano Real, no Brasil, e do Plano Cavallo, na Argentina. O objetivo de fazer essa comparação é lançar luz e/ou, fomentar a discussão, sobre os motivos que levaram a implantação desses planos, a forma como foram feitos e, buscar entender, porque um – o Real – vem demonstrando capacidade de adaptação ao cenário mundial no plano econômico – prova disso é que conseguiu sobre viver a todos os solavancos econômicos vividos por ele nessas quase duas décadas de existência – e o outro – o Cavallo –, apesar de se manter-se “inteiro” por mais tempo, mostrou-se falho no seu objetivo final, estabilizar a economia e introduzir a Argentina no mercado mundial como uma potencia emergente.

Segundo Fernando Henrique Cardoso, uma das principais preocupações no início das articulações do plano Real foi a recomposição das contas públicas. O Governo Brasileiro acreditava na época que isso só seria possível com o controle inflacionário, que poria fim a instabilidade econômica. Por isso, segundo ele, a base para o lançamento do Plano Real passava por cinco etapas, que atacariam diretamente a inflação e começariam a estabilizar a economia:

- a) Criação de leis que cortassem gastos, elevassem impostos e reduzissem a rigidez orçamentária criada na constituição de 1988;
- b) Cobrar dos estados federados as dívidas com a União que não estavam sendo pagas e, criar meios para que essa inadimplência não se repetisse;

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela UNLA, Mestre em Ciências Sociais (UFMA); Professor do Curso de Administração da Faculdade São Luís(MA) e do Curso de Engenharia de Produção da Faculdade Pitágoras (MA)

- c) Começar o processo de privatização das empresas estatais para ajudar a fazer o ajuste fiscal e promover o investimento em expansão e melhoria dos serviços públicos;
- d) Renegociar a dívida externa para fazer com que o Brasil voltasse a participar ativamente do mercado financeiro mundial
- e) Criar uma moeda virtual – URV – que depois, com o tempo e a assimilação da mesma pelos brasileiros e pelo mercado se transformaria na moeda vigente no país, o Real (reforma monetária).

Já o Plano Cavallo – possuía esse nove em decorrência de o ministro da Fazenda argentino de chamar Domingos Cavallo – possuía também cinco preceitos básicos, mas, apesar de alguns afirmarem que seriam os mesmos que o Brasil adotaria posteriormente, se diferenciavam em essência:

- a) Renúncia do Estado sobre qualquer controle de preços e salários – o mercado tinha primazia sobre o Estado.
- b) Privatização de todo o setor público (aeroportos, empresas estatais de telecomunicações e petroquímicas, setor ferroviário, Aerolíneas argentinas, canais de TV e usinas de energia elétricas)
- c) Abertura total da economia à entrada de capital estrangeiro
- d) Corte no setor público com demissão de funcionários
- e) Valorização da renda com a criação da âncora cambial (dolarização)

Os dois planos tinham como objetivo derrubar a inflação. A forma como a Argentina conseguiu isso, em um primeiro momento, foi festejada e aprovada por grande parte dos economistas daquele país e pelos economistas ligados ao Fundo Monetário Internacional. Consistiu basicamente em atrelar o valor da moeda argentina – na época o austral, mas que posteriormente foi rebatizado de peso – ao valor de uma moeda forte, o dólar. O governo se comprometia apagar 10 mil austrais por dólar, e a manter a taxa fixa e imutável essa relação.

Essa dolarização deu certo em princípio porque a moeda americana desempenhou as 3 funções clássicas de uma moeda:

- a) Serviu como unidade de conta;
- b) Como reserva de valor;

c) Como meio de troca (no período pré-estabilização).

Todo esse processo de dolarização da economia argentina foi relativamente fácil porque o mercado já usava extra-oficialmente a moeda americana como unidade de valor para fins de contrato, para fazer compras, etc.

A forma escolhida pelo Brasil foi relativamente diferente. Optou-se aqui também por buscar uma unidade que realmente demonstrasse o valor das mercadorias descontadas a inflação corrente², não a passada, todavia, isso foi feito sem atrelar a moeda brasileira, então cruzeiro real, a nenhuma outra moeda estrangeira. A solução brasileira foi criar um indexador diário para denominar os valores de contratos e preços – a Unidade Real de Valor (URV). A ideia era que, se tudo desse certo e o mercado e a população assimilasse a URV como mecanismo base de conversão de valores, depois de um tempo, como muito países fizeram com o dólar, esse indexador se transformaria em moeda corrente, o real.

Diferentemente da dolarização direta da economia, *“a URV dava ao Brasil uma unidade real do valor das coisas como se fosse o dólar, sem, todavia, ser a moeda americana. Ou seja, preservando margens de manobra para proceder a alguma desvalorização não traumática. E, sobretudo, não perdendo o valor simbólico de moeda nacional, um fator de identidade cultural e de autonomia decisória.”* (FHC, 2006, p.175)

Essa diferença básica entre as escolhas monetárias feitas pelos dois países teve conseqüências diretas na forma como os dois reagiram às crises financeiras que abalaram o mundo durante a década de 1990 – crise mexicana, asiática e russa. Somado a isso, a forma como foi gasto os recursos oriundos das privatizações feitas no setor público e, a maneira e a agilidade como foram feitas as reformas estruturais nas leis dos dois países – reforma fiscal, previdenciária, constitucional, etc. – explicam porque no início do século XXI o Brasil aparece como uma das potências emergentes no cenário mundial e, a Argentina, busca dirimir as conseqüências de uma moratória internacional.

² Andre Lara Resende e Persio Arida criaram o conceito de Inflação Inercial para explicar a inflação brasileira. Segundo eles, em uma economia indexada, como era a brasileira, o aumento de um dos preços puxa automaticamente o dos outros, mas com um descompasso permanente que realimenta a inflação. Os preços tendem a subir no futuro simplesmente porque subiram no passado. A inflação se reproduz continuamente, por inércia.

Analisando a forma como foi tratada a política cambial nos dois países percebe-se que desde o início, a política argentina estava fadada ao fracasso.

Os argentinos, ao invés de atacar de forma direta os motivos que levaram o país à hiperinflação, optaram pelo meio mais fáceis, a dolarização. Ao fazer isso, as conseqüências foram transformar o País dependente das importações de produtos em detrimento das indústrias nacionais, uma vez que a política do câmbio fixo facilitava esse tipo de comércio.

As privatizações, feitas no setor público, que num primeiro momento serviram para diminuir o déficit público, tido como um dos grandes culpados da inflação na década de 1980, também serviram para diminuir o tamanho do setor público e conseqüentemente a capacidade do governo de atuar de forma direta e decisiva na economia nacional.

Também a necessidade da manutenção da paridade do câmbio fez com que o governo gastasse todas, ou quase todas, as receitas obtidas com as privatizações do setor público. Isso teve como conseqüência direta a não-cobertura das contas públicas. Isso tudo somado trouxe um crescimento ínfimo do produto interno, que refletiu diretamente no nível de emprego do país.

Traduzindo, pode-se afirmar que durante o tempo em que a dolarização econômica perdurou na Argentina, as diferenças de valor nas transações feitas com o exterior foram pagas pelo governo argentino com a queima de dinheiro público, oriundo, na maioria, das privatizações.

O Plano Cavallo, em uma última análise, fez com que o dólar se transmutasse em uma moeda que ficou barata artificialmente. Trazendo reflexos diretos no setor industrial. A desvalorização da moeda doméstica poderia trazer estímulo à indústria argentina e aquecer o mercado interno. Encarecendo o dólar, o produto nacional poderia concorrer de mais paritária com o importado. Mas isso não foi feito porque equivaleria dizer que a política econômica falhara e que a inflação continuou a existir apesar da dolarização.

Ao analisarmos de forma mais detalhada o processo de estruturação e desestruturação econômica da Argentina durante a década de 1990, percebemos que o Plano Cavallo começa falhar já em 1995, em decorrência da forma como foi implementada as reformas estruturais do país, principalmente a previdenciária, uma vez que a mesma acabou por reduzir as receitas do

governo. Ainda no campo das reformas estruturais, o governo permitiu que interesses locais e regionais influenciassem as reformas institucionais, afrouxando regras onde deveria haver maior controle do poder público. Por fim, as últimas empresas estatais foram privatizadas em 1997 e, por consequência, esgotaram-se os recursos que asseguravam o equilíbrio das transações com o exterior. Além disso, houveram às crises cambiais da Rússia e logo depois a brasileira.

Todo o processo de tentativa de estabilização econômica da Argentina, que culminou com a crise que começou em 1999 e foi até 2002 serve como exemplo de que, mesmo que se siga metas, receitas pré-estabelecidas por órgãos de financiamento internacional, como a reforma do Estado, privatizações, abertura econômica, e se aceite o desgaste social oriundo disso em nome de uma estabilidade e crescimento futuro, não se pode esquecer fundamentos básicos macroeconômicos, como formação bruta de capital fixo³.

Na Argentina, o investimento externo bruto não significou a formação de capital fixo. A compra das estatais e os investimentos estrangeiros que aportavam no país pós-abertura econômica não significaram crescimento ou, empregos. O país perdeu o controle e a autonomia sobre os fundamentos que poderiam fazer com que houvesse crescimento econômico, principalmente em decorrência das privatizações e da abertura econômica.

O Brasil, apesar de passar por percalços parecidos, saiu da década de 1990 muito diferente de como entrou. A busca pela estabilidade da economia brasileira teve na luta contra a inflação sua maior meta. E, como o governo via nele próprio o principal causador dessa inflação, buscou por fim na desordem das contas públicas dos municípios, dos estados e da União. Por isso a luta no início da articulação do plano real pela a recomposição das finanças públicas através da busca do equilíbrio fiscal e do combate ao déficit público.

No plano real, o ajuste fiscal partiu da organização do Orçamento público. Para fazer isso, o governo procurou atuar em duas frentes. Numa delas, buscou limitar os gastos dos estados e municípios com pessoal para 60% do valor total dos seus respectivos orçamentos. Na outra, buscou criar meios que obrigassem os estados a honrarem suas dívidas com a União. Isso se

³ Que indica o estoque de capital futuro, que pode ser utilizado ou não na promoção do crescimento econômico sob a forma de investimento líquido.

fez, por exemplo, com a emenda constitucional que permitia à União se apropriar dos recursos que seriam repassados automaticamente aos estados e municípios todas as vezes que esses não pagassem o que lhes era estipulado por contrato com a mesma. Somado a isso, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, para evitar que os prefeitos e governadores endividassem as prefeituras e os estados mais do que conseguem arrecadar através de impostos.

Na verdade, o problema das contas públicas brasileiras nunca tinha sido discutido seriamente antes da implantação do Plano Real porque os números eram sempre camuflados no final do ano pelas perdas de valor da moeda no decorrer de período. Além disso, a maioria das instituições bancárias, públicas e privadas, viviam do floating, isto é, “o ganho inflacionário dos depósitos não remunerados”. O fim da inflação mostrou a real situação de vários bancos no Brasil, inclusive dando origem, em 1995, ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, que fez com que houvessem fusões entre bancos, bem como aquisições, reorganizações societárias, e reestruturação de instituições.

O ajuste fiscal também fez nascer o Fundo Social de Emergência (FSE). O objetivo do fundo era desvincular 20% das receitas que eram vinculadas a despesas específicas pela constituição para aumentar a margem de manobra do governo para amortizar as dívidas ou, financiar programas sociais, se fosse o caso. Essa era a “desculpa oficial”, posteriormente o próprio Fernando Henrique admitiu que a palavra “social” só foi incluída para que a tramitação do projeto de criação do mesmo corresse de forma mais célere. O mesmo aconteceu com a CPMF.

Como no plano Cavallo, um dos maiores, senão o maior problema do plano real, era também a valorização excessiva do câmbio. Foi esse um dos motivos de se ter criado a URV, para que o valor da moeda brasileira fosse controlada, em princípio, pelo Banco Central Brasileiro, não pelo FED. Desde o início o governo tinha a consciência de que a moeda não deveria ficar valorizada indefinidamente. Por isso, a discussão no Brasil não girava em torno da desvalorização ou não do câmbio, e sim sobre a forma como isso aconteceria. O ministro da fazenda na época, Pedro Malan, acreditava que a desvalorização deveria ser feita de forma lenta, gradual e segura. Outros economistas ligados ao governo defendiam uma desvalorização mais rápida, mas com a adoção de um sistema banda – uma faixa dentro de

cujos limites se permitiria que o valor do real flutuasse. Já com a idéia de que no futuro essa banca se alargaria permanentemente até a livre flutuação.

Segundo Fernando Henrique, desde 1995 já se tinha a certeza dentro do governo que se deveria desvalorizar o valor do real. Isso só não acontecia em decorrência das crises internas e externas que o país vinha passando.

A discussão sobre a desvalorização se arrastou até o final da década de 1990 sem que, contudo, se chegasse a um consenso de como se faria essa desvalorização. Os medos eram basicamente os seguintes:

- a) Câmbio flutuante – brutal desvalorização da moeda e grave desorganização da economia (como aconteceu na Indonésia)
- b) Centralização do câmbio – economia sob maior controle do Estado e mais distanciada do mercado internacional, levando a um recuo de investidores estrangeiros (Malásia).

Em 1999, como ficou claro que era impossível segurar o cambio fixo, principalmente da depois da crise Russa e de o Brasil ter passado a ser visto como “a bola da vez” pelo capital especulativo, optou-se pela desvalorização do cambio a partir de uma banca cambial denominada de Diagonal Endógena. No momento que foi criada a banda cambial país passou a sofrer ataques especulativos. A partir desse momento o país passou a ter as seguintes opções: a) Fechar o mercado e discutir com o FMI o que fazer; b) Criar um currency board (âncora cambial como a da Argentina), c) Tornar fixa a taxa de câmbio; d) Ampliar a banda de variação do real; e) Deixar o câmbio flutuar. Para por fim as perdas das reservas em moeda forte, o Brasil optou pela flutuação.

A crise de 1999 só foi sanada com um novo empréstimo junto ao FMI, todavia, as bases da estabilidade da economia brasileira já haviam sido lançadas, ao contrario do que aconteceu com a Argentina em 2001. A inflação já havia sido efetivamente controlada e a Política econômica pós-crise já se desenrolava a partir dos seguintes preceitos:

- a) Sistemas de metas,
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal
- c) Câmbio flutuante.

A partir dessa análise, mesmo que superficial, percebe-se que o controle inflacionário foi preponderante para que a estabilidade da economia brasileira fosse possível. A política do Estado mínimo e da liberdade de mercado tentada pela Argentina como forma de modernizar a economia e acabar com a inflação não foi possível justamente por isso, porque não colocou fim à inflação. Ela ficou camuflada na dolarização e no câmbio artificialmente valorizado. No Brasil, ao contrário, mesmo com a política de câmbio valorizado, a inflação foi controlada porque desde o início, o objetivo da política governamental para alcançar a estabilidade era por fim as causas que a causavam.

Bibliografia

CARDOSO, Fernando Henrique A ARTE DA POLITICA - a Historia que vivi. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

SICSÚ, João. O dólar na Argentina e a URV no Brasil: objetivos, funcionalidade e resultados obtidos. Revista de economia política, vol. 18 n° 04 (72), outubro-dezembro/1998

SOUSA, L. E. Simões de. POLÍTICA ECONÔMICA NA ARGENTINA, 1989 – 2001: A QUESTÃO DO INVESTIMENTO LÍQUIDO. São Paulo, paper mimeo, 2006.

TOLEDO, J.E. Cisne de. Argentina: Cavallo, galope para o desastre? Revista de economia política, vol. 12 n°03 (47), julho-setembro/1992.